Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7122**
16. Wahlperiode 13. 11. 2007

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Florian Toncar, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/6861 –

Äußerungen des Staatssekretärs im Bundesministerium des Innern zur Weiterentwicklung des Völkerrechts mit Blick auf die terroristische Bedrohung

Vorbemerkung der Fragesteller

In der Oktober-Ausgabe des „Berliner Behörden Spiegel" plädiert Dr. August Hanning, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für eine Diskussion über die Fortentwicklung des Völkerrechts. Die asymmetrische Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus stelle bisherige Regelungen in Frage. Neue Bedrohungsszenarien erforderten neue Antworten und Strategien. Das Auswärtige Amt habe bereits damit begonnen, mit Völkerrechtlern aus Europa sowie den USA Diskussionen zu führen, um eine Fortentwicklung des Völkerrechts zu erreichen. Beispielsweise stelle sich die Frage nach dem Kombattantenstatus der Terroristen. Auch müsse eine Auseinandersetzung mit der Frage stattfinden, wie der „äußere Feind" zu definieren sei.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung betreibt eine Politik, die auf eine Stärkung des Völkerrechts, insbesondere der Charta der Vereinten Nationen und des darin niedergelegten Gewaltverbotes in den zwischenstaatlichen Beziehungen gerichtet ist. Diese Politik trägt aktiv dazu bei, dass das Völkerrecht als wertorientierte Rechtsordnung weiterhin der Erhaltung und Stärkung des Weltfriedens auf der Grundlage von Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit und Achtung der grundlegenden Menschenrechte dient.

Das Völkerrecht befindet sich in einem Prozess ständiger Fortentwicklung – das gilt nicht nur für den Bereich der Terrorismusbekämpfung. Neues Völkerrecht kann nicht von einem Staat beschlossen oder bestimmt werden. Die Weiterentwicklung des Völkerrechts hängt vielmehr maßgeblich von einem einvernehmlichen Zusammenwirken der Staaten ab. Völkervertragsrecht kann seine verpflichtende Wirkung nur aufgrund ausdrücklicher Annahme durch die Staaten entwickeln, und auch dann nur für die Staaten, die einem solchen Vertrag beitreten. Völkergewohnheitsrecht entsteht durch eine allgemeine und beständige, von Rechtsüberzeugung getragene Staatenpraxis.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 9. November 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat darüber hinaus die Feststellung getroffen, dass es sich bei internationalem Terrorismus um eine Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit handelt. Hierauf gestützt, hat der Sicherheitsrat Maßgaben nach Kapitel VII der VN-Charta erlassen (v. a. die Resolutionen 1267 (1999) und 1373 (2001)), die ebenfalls für alle Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich sind und insofern das Völkerrecht in Einzelpunkten fortentwickelt haben.

1. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass das Völkerrecht mit Blick auf die terroristische Bedrohung weiterentwickelt werden müsse, wenn ja, mit welchem Ziel und in welche Richtung, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung?

Das Völkerrecht bietet auch heute noch eine Grundlage für die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, auch wenn Al-Qa'ida und andere Terrorgruppen die Politik seit 2001 vor radikal neue Herausforderungen gestellt haben.

Dies schließt ein, dass in spezifischen Bereichen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus eine Weiterentwicklung bestehender völkerrechtlicher Instrumente geprüft wird. Daher setzt sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene auch nachhaltig für eine umfassende Konvention über internationalen Terrorismus ein. Die Verhandlungen über den Entwurf für diese Konvention in der VN-Generalversammlung treten bedauerlicherweise auf der Stelle, weil einige Staaten bestimmte Fälle terroristischer Akte politisch privilegieren und vom Anwendungsbereich der Konvention ausschließen möchten. Letzteres lehnt die Mehrheit der VN-Generalversammlung, darunter alle Mitgliedstaaten der EU, aus konzeptionellen Gründen geschlossen ab. Sie sind vielmehr überzeugt, dass Terrorakte unabhängig von deren politischer Motivation zu behandeln sind, weil selbst berechtigte politische Anliegen niemals mit terroristischen Mitteln, vor allem Angriffen gegen unbeteiligte Zivilisten, verfolgt werden dürfen.

2. Welche konkreten Regelungsbereiche und Normen des Völkerrechts hat die Bundesregierung dabei im Sinn?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung eine andere Auslegung von Rechtsbegriffen des Völkerrechts, und wenn ja, an welche Begriffe denkt sie dabei, und in welche Richtung sollen diese entwickelt werden?

Die Bundesregierung handelt zu jeder Zeit im Einklang mit dem in Deutschland bindenden Völkerrecht. Eine Weiterentwicklung des Völkerrechts durch einen einzelnen Staat ist nicht möglich. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Welche Regelungslücken sieht die Bundesregierung im geltenden Völkerrecht im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Worin bestehen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus die wesentlichen Unterschiede in der Interpretation des Völkerrechts in den USA einerseits und in Europa und insbesondere in Deutschland andererseits?

Deutschland und die USA sind sich einig, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich den Regeln des humanitären Völkerrechts, des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte geführt werden muss. Unterschiede bestehen in der Beurteilung des Verhältnisses zwischen humanitärem Völkerrecht und anderen völkerrechtlichen Regelungssystemen. In Fragen der Rechte von Gefangenen im Kampf gegen den Terrorismus, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen im Lager von Guantánamo, bestehen unterschiedliche Einschätzungen. Dies gilt auch für die Frage, ob bestimmte Teile des vertraglich geregelten humanitären Völkerrechtes (insbesondere aus den Zusatzprotokollen zu den Genfer Rotkreuz-Übereinkommen) heute bereits gewohnheitsrechtlich gelten und damit auch diejenigen Staaten binden, die nicht Partei dieser Verträge geworden sind. Unterschiedlich beurteilt werden auch der territoriale Anwendungsbereich bestimmter völkerrechtlicher Instrumente und die Anforderungen des Völkerrechtes an den Zugang gefangen genommener Personen zu Gerichten.

6. Trifft es zu, dass das Auswärtige Amt mit Völkerrechtlern aus Europa sowie aus den USA über eine Fortentwicklung des Völkerrechts diskutiert, und wenn ja, mit wem, seit wann und mit welchem Ziel?

Die Bundesregierung steht seit 2006 in einem dem Thema „Rechtsfragen im Kampf gegen den Terrorismus" gewidmeten, intensiven Dialog mit den USA. Parallel dazu diskutiert auf europäischer Ebene die Ratsarbeitsgruppe Völkerrecht dieselben Rechtsfragen sowohl innerhalb der Gruppe als auch mit den USA. Dieser Dialog wird zwischen den Völkerrechtsexperten der beteiligten Staaten geführt. Ziel ist es, dass die normative Gemeinsamkeit rechtsstaatlicher Prinzipien Europäer und USA auch in Zukunft verbindet.

7. Wie stellt sich der gegenwärtige Diskussionsstand dar?

Die Bundesregierung und die USA haben ihre Entschlossenheit zur Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus sowie ihre Verpflichtung zur Respektierung der Menschenrechte bekräftigt. Der Dialog zu den Rechtsfragen im Kampf gegen den Terrorismus ist nach Auffassung der Bundesregierung, der Partner in der EU und der USA ein wichtiges Element in der strategischen Partnerschaft zwischen ihnen. Die bisherigen Diskussionen haben erlaubt, Gebiete zu identifizieren, auf denen über Inhalt und Anwendbarkeit Einigkeit unter den Beteiligten bestand, und andere Gebiete, auf denen dies nicht der Fall war.

8. Innerhalb welchen Zeitraums sollen die Diskussionen abgeschlossen sein, und wie sollen die Diskussionsergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden?

Ein bestimmter Zeitraum für den Dialog oder ein Zeitpunkt für seine Beendigung sind nicht vorgesehen. Bisher ist auch nicht festgelegt, ob und wie die Öffentlichkeit mit dem Stand der Diskussion bekannt gemacht werden soll.

9. Welche Vorteile bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergäben sich nach Ansicht der Bundesregierung, wenn man Terroristen einen Kombattantenstatus zuerkennen würde, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung?

Der Begriff des „Kombattanten“ ist im humanitären Völkerrecht definiert; es liegt nicht in der Hand der Bundesregierung, die Kombattanteneigenschaft einer bestimmten Personenkategorie einseitig zuzuerkennen. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird hingewiesen.

10. Welche zusätzlichen Eingriffsbefugnisse erhofft sich die Bundesregierung darüber hinaus aus der Anwendung völkerrechtlicher Vorschriften auf die Terrorismusbekämpfung?

Völkerrechtliche Vorschriften sind auf die Terrorismusbekämpfung anwendbar. Um zusätzliche Eingriffsbefugnisse geht es dabei nicht.

11. Ist die Frage des Kombattantenstatus von Terroristen Gegenstand der Erörterungen zwischen dem Auswärtigen Amt und Völkerrechtlern, und wenn ja, wie stellt sich der gegenwärtige Diskussionsstand dar?

Die Frage nach dem Status von Terroristen in den Kategorien des humanitären Völkerrechtes ist Gegenstand der genannten Erörterungen. Hier konnte bisher keine vollständige Einigkeit erzielt werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

12. Wer ist nach Ansicht der Bundesregierung der „äußere Feind“, von dem in dem Interview mit dem „Berliner Behörden Spiegel“ die Rede ist?

13. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff „Feind“?

14. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass es angesichts der terroristischen Bedrohung des Begriffs des Feindes bedarf, und wie begründet sie ihre diesbezügliche Auffassung?

Antwort zu den Fragen 12 bis 14:

Der Begriff „enemy“ wird in älteren Texten des humanitären Völkerrechtes als „Feind“ ins Deutsche übersetzt, so z. B. in der Haager Landkriegsordnung von 1907. In neueren Texten wird für „enemy“ das deutsche Wort „Gegner“ als Übersetzung gebraucht. Soweit diese Teile des humanitären Völkerrechtes für Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung einschlägig sind, kann diesen Begriffen folglich eine rechtliche Bedeutung beikommen. Im Übrigen ist der rechtliche Rahmen der Terrorismusbekämpfung von diesem Begriff unabhängig, und der Begriff des „Feindes“ ist ein politischer.

15. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff „Terrorist“?

Das deutsche Strafrecht enthält keine Legaldefinition des Begriffs „Terrorist“ oder des Begriffs „Terrorismus“. Allerdings stellt § 129a des Strafgesetzbuchs (StGB) die Bildung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe und definiert Zweck und Tätigkeit einer solchen Vereinigung. § 129b StGB erstreckt den Anwendungsbereich des § 129a StGB auf Vereinigungen im Ausland.

Im Rahmen der Europäischen Union haben deren Mitgliedstaaten am 13. Juni 2002 den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung angenommen (2002/475/JI; ABl. EG Nr. L 1964, S. 3; in Kraft getreten am 20. Juni 2002). Dieser definiert zwar den Begriff des „Terroristen“ nicht ausdrücklich, enthält aber eingehende Definitionen terroristischer Straftaten (Artikel 1) und terroristischer Vereinigungen (Artikel 2). Daraus abgeleitet kann man Personen, die diese Straftaten begehen, als „Terroristen“ bezeichnen.

Die im Rahmen der Vereinten Nationen bereits angenommenen „sektoralen“ Konventionen zur Terrorismusbekämpfung beschränken sich definitorisch auf spezifische Begehungsformen terroristischer Straftaten als terroristische Akte.

16. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff „Gefährder“?

Auf die Antworten der Bundesregierung vom 21. November 2006 auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Wolfgang Neskovic vom 13. November 2006 (Bundestagsdrucksache 16/3570 vom 24. November 2006, dort Fragen 9 und 10) und die Antwort der Bundesregierung vom 22. Dezember 2006 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u. a. und der Fraktion DIE LINKE. vom 6. Dezember 2006 (Bundestagsdrucksache 16/3965) wird verwiesen.

17. Wird bei den Gesprächen mit Völkerrechtlern darüber diskutiert, Terroristen, „Feinde“ oder „Gefährder“ einem spezifischen Rechtsregime zu unterstellen, wenn ja, welche Auswirkungen hätte dies auf deren Stellung als Rechtssubjekt, auf die Menschenwürde und auf den Schutz der Grundrechte?

Nein. Gegenstand der Diskussionen ist vielmehr umgekehrt, welche Regelungssysteme des Völkerrechtes auf bestimmte Situationen der Terrorismusbekämpfung anwendbar sind, und ggf. welchen Inhalt sie genau haben.

18. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass durch Anwendung des Völkerrechts, auch des Kriegsvölkerrechts, auf die als Straftaten zu beurteilenden und zu verfolgenden Handlungen von Terroristen die innerstaatliche Rechtsordnung einschließlich der Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes zurückgedrängt wird?

Nein. Das Völkerrecht wirkt auf den Wegen in die innerstaatliche Rechtsordnung hinein, die im Grundgesetz selbst vorgegeben sind (Artikel 25 und Artikel 59 Abs. 2 GG).

19. Will die Bundesregierung darauf hinwirken, dass der Kriegsfall völkerrechtlich neu definiert wird, und sieht sie dies als im Einklang mit dem Grundgesetz stehend an, falls ja, wie gelangt sie zu dieser Auffassung?

Die Antwort auf die erste Frage lautet „nein“. Die zweite und dritte Frage stellen sich daher nicht.

20. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass terroristische Angriffe nach dem geltenden Völkerrecht als kriegerische Handlung eingestuft werden können?

    Falls ja, unter welchen Voraussetzungen?

    Falls nein, will sie eine entsprechende Änderung bewirken?

Die Bundesregierung ist – zusammen mit anderen Staaten, dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und zahlreichen Völkerrechtswissenschaftlern – der Auffassung, dass auch nichtstaatliche Akteure einen „bewaffneten Angriff“ gegen einen Staat führen können, gegen die dem angegriffenen Staat das in Artikel 51 der VN-Charta bestätigte Selbstverteidigungsrecht zusteht.

21. Sofern die Bundesregierung der Auffassung ist, dass terroristische Angriffe bereits heute als kriegerische Handlung eingestuft werden können oder zukünftig als solche eingestuft werden sollten, wie ist dies ihrer Ansicht nach mit dem Grundgesetz zu vereinbaren?

Die – von bestimmten Voraussetzungen abhängige – Einstufung eines terroristischen Angriffes als „bewaffneter Angriff“ im Sinne von Artikel 51 der VN-Charta ist eine Frage des Völkerrechtes, nicht des Grundgesetzes. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

22. Trifft es zu, dass Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble eine europäische Vereinbarung über den Umgang mit Terrorverdächtigen, die mangels Beweisen nicht in Haft genommen werden können, anstrebt und in eine solche Vereinbarung auch die Vereinigten Staaten von Amerika einbeziehen möchte?

Nein

23. Wenn ja, was soll in einer solchen Vereinbarung geregelt werden?

Entfällt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333